

# 张掖市水权交易地方立法的困境与完善路径

郑小东

河西学院法学院, 中国·甘肃 张掖 734000

**摘要:** 黑河流域是我国典型的干旱内陆河流域, 张掖地处其中游, 长期面临农业用水量较大、分水约束不断加强和下游生态保护压力持续增加等现实问题。依托节水型社会建设试点, 张掖逐步形成了以初始水权分配、总量控制、定额管理、水权证、水票流转和用水者协会参与为主要内容的制度框架。经过多年实践, 这一制度在保障黑河分水、规范灌区用水秩序、提高农业用水效率等方面发挥了积极作用, 但也暴露出地方规范层级不高、交易规则不够细化、市场化程度不足和生态补偿机制相对滞后等问题。本文围绕这些问题, 对张掖水权交易制度的运行情况进行了分析, 并从法律衔接、规则完善、基层参与和生态补偿等方面提出了进一步完善的建议。

**关键词:** 黑河流域; 张掖市; 水权交易; 地方立法; 节水型社会

## Dilemmas and Prospects for Refining Local Legislation on Water Rights Trading: A Case Study of Zhangye City

Zheng Xiaodong

Law School, Hexi University, China Gansu Zhangye 734000

**Abstract:** Heihe River Basin is a typical arid inland river basin in China. Zhangye City, located in the middle reaches of the basin, has long faced pressing challenges, including high agricultural water consumption, increasingly stringent water allocation constraints, and mounting ecological protection pressures downstream. Building upon its designation as a pilot area for water-saving society construction, Zhangye has gradually developed an institutional framework centered on initial water rights allocation, total volume control, quota-based management, water rights certificates, tradable water tickets, and participation by water user associations. After years of implementation, this system has played a positive role in ensuring compliance with inter-regional water allocation requirements in the Heihe Basin, regulating irrigation district water use, and improving agricultural water-use efficiency. However, several shortcomings have emerged, including the low legal hierarchy of local regulations, insufficiently detailed trading rules, limited market orientation, and a relatively underdeveloped ecological compensation mechanism. Focusing on these issues, this paper analyzes the operational dynamics of Zhangye's water rights trading system and proposes recommendations for further improvement, particularly in terms of legal coherence, refinement of trading rules, enhanced grassroots participation, and the establishment of an effective ecological compensation scheme.

**Keywords:** Heihe River Basin; Zhangye City; Water rights trading; Local legislation; Water-saving society

### 0 引言

张掖位于黑河流域中游, 是整个流域最重要的用水区域之一。过去较长时间内, 随着绿洲农业扩张和人口增长, 中游取水不断增加, 下游生态用水则持续受到挤压, 居延海干涸、胡杨林衰败等问题一度十分突出<sup>[1-2,8]</sup>。黑河分水方案实施后, 张掖可支配水量明显收紧, 传统依靠扩大灌溉面积维持发展的方式越来越难以持续<sup>[2,4]</sup>。也正是在这样的背景下, 张掖开始以节水型社会建设试点为抓手, 通过明晰水权、分配指标、规范流转来重塑地方用水秩序<sup>[14-15]</sup>。研究这一实践, 不只是总结一个地方经验, 更重要的是观察地方规范在国家水法框架下究竟能够发挥怎样的作用,

以及它在制度层面还面临哪些约束<sup>[7-8]</sup>。

### 1 制度背景与张掖的实践展开

黑河流域具有明显的“上游产水、中游用水、下游保生态”格局。任何一个区段取水增加, 都会直接影响其他区段的供水和生态状态<sup>[4,10]</sup>。张掖地处中游, 是典型的绿洲灌溉农业区, 农业发展对稳定供水依赖很强。研究表明, 黑河分水前张掖可利用水资源总量约 26.5 亿立方米; 分水实施后, 平水年莺落峡来水 15.8 亿立方米时, 正义峡需向下游下泄 9.5 亿立方米, 中游可支配水量明显下降<sup>[1-2,8]</sup>。在这种刚性约束下, 如果地方仍沿用过去粗放取水、经验配水的方式, 用水矛盾很可能进一步加剧。

从制度逻辑看,水权交易得以成立,在于国家享有水资源所有权,而具体用水主体可以依法取得一定范围内的使用资格<sup>[11-12]</sup>。当水资源日趋稀缺时,通过节余水量流转、用水指标调整等方式重新配置水资源,就有可能提高配置效率<sup>[11,13]</sup>。但水资源又具有明显的公共属性和生态属性,所以它不可能像一般商品那样完全交由市场自发买卖,而必须接受法律规则以及行政监管<sup>[8,11]</sup>。

张掖的探索并不是一开始就建设自由交易市场,而是先从初始分配和总量控制做起。地方把用水指标逐级分解到乡镇、村组、协会和农户,逐步明确不同主体“能用多少水”的边界<sup>[10,13]</sup>。在此基础上,再以水权证确认资格,以水票承担日常供水和节余水量流转功能<sup>[1,6,10]</sup>。与此同时,用水者协会参与到配水、核量、协调和矛盾处理之中,使制度不只停留在文件层面,而能进入灌区和村庄的日常治理<sup>[6,14]</sup>。

不过,张掖这里所说的“水权交易”,很多时候并不等同于严格意义上的完整权利转让。很多情况下,实际发生的是一定期限内的节余水量调剂,带有较强的临时性和局部性;而更稳定、更长期的水权转让则涉及更复杂的权利变动和行政审查<sup>[1,6,11]</sup>。正因如此,张掖现有制度虽然已经具备交易雏形,但其核心仍然是在总量约束下进行有序调剂,而不是完全市场化条件下的自由买卖。若对这一点把握不准,后续立法设计便容易将局部经验作扩大化解释,甚至误将行政调剂等同于成熟的市场机制。

## 2 张掖市水权交易地方立法实践的成效与困境

从实际运行情况看,张掖的探索并没有停留在个别措施层面,而是逐步形成了较为完整的运行机制。试点以来,张掖围绕“总量控制、定额管理、配水到户、水票流转、公众参与”等内容建立起基本框架,并获得“全国节水型社会建设示范市”称号<sup>[14-15]</sup>。这说明张掖的制度建设并不是零散安排,而是已经形成了较清晰的运行逻辑。

这些制度在一定程度上提高了农业用水效率,也改善了灌区内部的配水秩序。研究显示,张掖农业用水长期占总用水量的绝大部分,2008年农业用水量达到20.5亿立方米,占全市总用水量的84.7%<sup>[2]</sup>。在这样的用水结构下,初始水权分配、水票流转和定额管理等措施,对节水激励的形成起到了一定作用,也使配水过程比过去更强调规则、程序和边界<sup>[3,6,8]</sup>。同时,张掖持续完成黑河调水任务,下游生态状况有所恢复,这也说明地方制度在保障分水落实方面发挥了支撑作用<sup>[9,14]</sup>。

不过,这些成效并不意味着相关制度已经成熟。张掖

现有运行框架主要依托试点政策、部门办法和地方操作规则,高层级法律支撑仍然不足<sup>[7-8]</sup>。一旦超出试点情境,制度的稳定性和统一性就容易受到影响。与此同时,交易规则还不够细,登记、公示、审查、计量、监督和纠纷处理等环节尚未完全制度化,不同层级之间的规则衔接也还不够顺畅<sup>[7-8]</sup>。这使得制度在扩大适用范围时,容易出现执行不一、监管偏弱等问题。

另外,张掖的交易目前更多集中在农业内部或灌区内部的小范围调剂,真正意义上的跨行业、跨区域交易仍然有限,市场主体较为单一,价格形成机制也不够成熟<sup>[5,14]</sup>。有研究指出,剩余水量回购定价偏低,在一定程度上削弱了农户参与交易和主动节水的积极性<sup>[2]</sup>。再加上非农业节水、再生水利用和工业循环用水推进相对缓慢,节水压力仍然更多集中在农业领域<sup>[14]</sup>。此外,生态补偿和利益平衡机制也不够健全。中游承担了较重的节水和输水责任,但相应的收益返还和补偿安排并未同步建立,这会削弱地方和农户长期参与制度运行的动力<sup>[7,9]</sup>。

## 3 现实困境的成因及相关经验启示

这些问题并不是孤立出现的,它们背后存在着相互关联的制度原因。

### 3.1 相关上位法供给仍然不足

现有研究普遍认为,我国在水权法律属性、水资源使用权边界以及水权流转规则等方面的规定还不够充分,理论上尚未完全形成统一认识,实践中也存在一定模糊地带<sup>[3,8,11-12]</sup>。地方在试点阶段可以通过先行先试积累经验,但如果要把这些经验进一步固定为长期适用的制度,法律依据不足始终是一个绕不开的问题。

### 3.2 张掖这套制度在起步阶段对行政推动依赖较强

试点之所以能够较快展开,很大程度上与政府的组织推动以及灌区层层分解有关<sup>[14-15]</sup>。这种做法在早期确实有利于迅速建立基本秩序,但在进入常态化运行之后,也逐渐暴露出市场主体发育不足、价格机制不够成熟、社会参与程度有限等问题<sup>[11,14]</sup>。换句话说,行政推动有助于把制度先建立起来,但要让它长期稳定运行,仍然不能只依靠行政力量。

### 3.3 黑河流域治理本身就具有较强的复杂性

中游节水并不只是张掖一地内部的问题,而是与上下游生态保护、区域发展以及国家流域治理任务直接相关<sup>[2,9]</sup>。目前,流域层面的协同机制和横向生态补偿机制还不够完善,结果就是不少成本仍然主要由地方来承担。在这种情况下,即使张掖地方立法不断完善,也很难单靠一

地制度安排就解决所有结构性问题。

### 3.4 相关经验的借鉴需要立足本地制度条件

从域外与国内相关经验看,水权交易要稳定运行,前提不是“先把市场做大”,而是先把权利边界、登记程序、计量机制和监管责任做清楚<sup>[11-13]</sup>。没有明确的权利确认,交易范围就会模糊;没有可靠的计量和监督,价格再完善也难以形成真实激励;没有生态底线和公共审查,交易反而可能损害流域整体利益<sup>[9,11]</sup>。

对张掖而言,可借鉴的经验主要不是某一套现成模式,而是先把制度基础做扎实,再谈市场扩展。从张掖的实际情况来看,它对其他地区的启示并不只是“水可以交易”,更重要的是地方制度必须和本地水资源条件、农业结构以及灌区治理基础相适应。

张掖农业灌溉历史长、基层组织基础较强、分水压力又十分突出,因此更容易通过总量控制和指标分解把交易建立在较明确的配水秩序之上。若脱离这种现实条件,简单照搬“水票流转”或“协会参与”等做法,反而可能使制度停留在形式层面,难以真正发挥优化配置和约束用水的作用<sup>[4,6,10]</sup>。

## 4 完善张掖市水权交易地方立法的路径

### 4.1 强化上位法与地方规范的衔接

从目前情况来看,张掖并不缺少地方实践,比较明显的短板还是更稳定的法律承接。应在《水法》和相关制度框架下,进一步明确初始水权确认、节余水量流转、农业向工业转让以及区域间指标调剂等事项的规范依据,使地方现有操作规则逐步摆脱长期停留在试点层面的状态<sup>[7-8]</sup>。只有把地方制度建立在更明确的上位法基础上,张掖经验才有可能从阶段性做法转变为相对稳定的制度规则。

### 4.2 细化交易规则和监管程序

现阶段更需要补上的,不是原则层面的表述,而是具体可操作的规则。应围绕水权确认、登记备案、公示审查、计量核算、合同文本、风险评估和争议处理等环节,逐步形成较为完整的程序体系<sup>[8,10]</sup>。尤其对于跨行业、跨区域交易,还应设置更严格的论证、审批和监督程序,避免在交易名义下突破生态底线,或者损害基本农业用水权益<sup>[1,8]</sup>。

### 4.3 健全基层参与和配套保障体系

张掖制度之所以能够进入灌区和村庄日常运行,与用水者协会的参与有直接关系。后续地方规范应进一步明确协会在数据核对、轮灌秩序维护、农户备案和小额纠纷调处中的职责边界和程序要求,使其在制度运行中真正发挥基础性作用<sup>[6,10]</sup>。与此同时,还应完善计量设施、数字化监

测、信息公开和公众监督制度,提高制度运行的透明度,并同步推进再生水利用、工业循环用水和城镇节水,避免农业部门长期单方面承压<sup>[7,14]</sup>。

另外,地方立法完善还应注意分层推进。对张掖来说,当前最紧迫的并不是建立过于复杂的交易体系,而是先把日常运行中最常见、最容易引发争议的事项规则化,例如节余水量认定、计量误差处理、交易备案、公示期限、协会职责分工以及行政监管责任等。只有先把这些基础问题处理细、处理实,后续跨行业、跨区域乃至更高层次的交易安排才更有可能稳定展开<sup>[7-8,13]</sup>。

## 4.4 建立生态补偿和利益平衡机制

张掖水权交易是在黑河分水和流域生态修复约束下逐步形成的,因此后续制度完善不能只停留在交易本身,还应回应中游承担的节水成本问题<sup>[1-2,9]</sup>。今后应逐步把中游节水责任与财政转移、专项补助、收益返还等机制衔接起来,并结合实际探索农业节水补偿、水权收储、水权银行等制度工具,增强地方政府、灌区组织和农户持续参与的积极性<sup>[7,9,11]</sup>。只有让承担责任的一方在一定程度上获得相应回报,制度才更有可能长期运行下去。

## 5 结语

张掖水权交易并不是自发形成的市场行为,而是在黑河分水持续推进、水资源约束不断增强以及下游生态保护责任长期存在的背景下,逐步发展起来的一种地方制度实践<sup>[1-2]</sup>。多年来,张掖围绕初始水权分配、总量控制、定额管理、水权证、水票流转和基层组织参与等内容,形成了较有地方特点的制度框架,并在规范用水秩序、增强节水意识、保障分水任务落实等方面取得了一定成效<sup>[6,14-15]</sup>。

但从法治化角度来看,张掖现阶段的制度运行仍然带有较强的试点色彩。地方规范层级不高、交易程序不够严密、市场机制发育不足、生态补偿安排相对滞后等问题,都说明这套制度仍处在不断调整和完善的过程中<sup>[7-9]</sup>。今后张掖若要把这一探索进一步转化为稳定、可持续的地方治理制度,关键不在于单纯扩大交易数量,而在于进一步明确权利边界、细化运行程序,并理顺流域内部的利益关系。只有把这些基础问题处理好,张掖经验才有可能超出试点范围,成为黑河流域水资源治理中更具持续性的制度成果。

进一步看,张掖水权交易地方立法的完善,不只是关系到本地节水和用水秩序,也关系到黑河流域中游地区如何在发展、节水与生态保护之间形成更稳定的制度平衡。地方规范如果能够在程序设计、监督机制和利益协调上继续推进,其意义就不会只停留在试点经验总结层面,而可能为干

旱内陆河地区推进水资源法治化治理提供一定参考<sup>[4,8-9]</sup>。

此外,张掖后续立法还应注意同流域统一调度、地方产业转型以及乡村治理实际相衔接,避免规则设计过于原则化和抽象化,使相关制度既有明确的法律依据,也能够基层治理中真正落到实处。

#### 参考文献:

[1] 张燕. 论水权交易制度的建立——以张掖黑河流域为例[J]. 河西学院学报, 2012, 28(06): 40-43.

[2] 石敏俊, 王磊, 王晓君. 黑河分水后张掖市水资源供需格局变化及驱动因素[J]. 资源科学, 2011, 33(08): 1489-1497.

[3] 宁军. 我国农村水权法律制度建设浅议——以我国第一个节水型社会建设试点张掖市为例[J]. 中国农村水利水电, 2006(12):40-42.

[4] 杨彦明, 柳长顺. 发展西北内陆河水权交易制度的思路和重点[J]. 水利发展研究, 2016, 16(08): 28-30.

[5] 邓晓红, 徐中民. 内陆河流域试验拍卖水权定价影响因素——以黑河流域甘州区为例[J]. 生态学报, 2012, 32(05): 1587-1595.

[6] 吕克军. 水票制: 节水型社会治理机制的创新——以甘肃省张掖市梨园河灌区西街村为例[D]. 武汉: 华中师范大学, 2014.

[7] 戚浩. 甘肃省张掖市节水型社会建设相关法律问题

研究[D]. 兰州: 西北民族大学, 2009.

[8] 王菊红. 黑河流域水权交易法律制度研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2009.

[9] 徐娜. 黑河流域生态补偿机制研究[D]. 兰州: 西北民族大学, 2021.

[10] 柯茜. 水权制度与水权交易的理论与实践研究——以中国西北黑河流域中游地区张掖市为例[D]. 西安: 长安大学, 2009.

[11] 沈满洪. 水权交易制度研究——中国的案例分析[D]. 杭州: 浙江大学, 2004.

[12] 田圃德. 水权制度与水权市场研究[D]. 南京: 河海大学, 2004.

[13] 郑航. 初始水权分配及其调度实现——以干旱区石羊河流域为例[D]. 北京: 清华大学, 2009.

[14] 翟同宪. 张掖市节水型社会建设试点期后的问题与对策[J]. 人民黄河, 2010, 32(03): 57-59.

[15] 胡鞍钢, 王亚华. 中国如何建设节水型社会——甘肃张掖“节水型社会试点”调研报告[C]// 国情报告(第六卷 2003年(下)). 清华大学国情研究中心, 2012: 57-82.

基金项目: 本文系“河西学院大学生科技创新项目”资助项目, 编号: S09.

作者简介: 郑小东(2004.10-), 男, 汉族, 四川泸州人, 河西学院, 本科在读, 研究方向: 法学。